

Audience publique de vacation du 22 juillet 2015

Recours formé par Monsieur ..., ...
contre une décision du ministre de l'État
en matière d'habilitation de sécurité

JUGEMENT

Revu la requête inscrite sous le numéro 34027 du rôle et déposée au greffe du tribunal administratif en date du 14 février 2014 par Maître Jean-Marie Bauler, avocat à la Cour, inscrit au tableau de l'Ordre des avocats à Luxembourg, au nom de Monsieur ..., demeurant à L-..., tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du 13 novembre 2013 rendue par le Premier ministre ayant refusé à Monsieur ... l'habilitation de sécurité au niveau «cosmic très secret », « très secret UE », et « très secret LUX »,

Vu le jugement du tribunal administratif du 3 juin 2015 ;

Vu le mémoire supplémentaire déposé au greffe du tribunal administratif en date du 24 juin 2015 par Maître Jean-Marie Bauler pour compte de Monsieur ... ;

Vu le mémoire supplémentaire du délégué du gouvernement déposé au greffe du tribunal administratif en date du 3 juillet 2015 ;

Vu les pièces versées en cause et notamment la décision critiquée ;

Le juge-rapporteur entendu en son rapport, ainsi que Maître Jonathan Holler, en remplacement de Maître Jean-Marie Bauler, et Monsieur le délégué du gouvernement Luc Reding en leurs plaidoiries respectives à l'audience publique du 8 juillet 2015.

Monsieur ... entra au service de l'Etat le 1^{er} octobre 1985 et fut transféré en 2001 au Service de Renseignement de l'Etat, ci-après désigné par « le SRE ».

Le 1^{er} janvier 2011, Monsieur ... fut détaché auprès du Haut-Commissariat à la Protection Nationale, ci-après désigné par « le HCPN ».

Il se dégage des déclarations concordantes des parties que le 22 mars 2011, Monsieur ... se vit délivrer une habilitation de sécurité provisoire pour une durée de deux ans.

Le 21 décembre 2011, une enquête disciplinaire fut ouverte à l'encontre de Monsieur

Le 11 avril 2012, Monsieur ... introduisit une demande en obtention d'une habilitation de sécurité du niveau « *cosmic très secret* », « *très secret UE* » et « *très secret LUX* », qui fut refusée par le Premier Ministre, par une décision du 13 novembre 2013, libellée comme suit :

« En date du 11 avril 2012, l'Autorité nationale de Sécurité a été saisie, par l'intermédiaire de l'officier de sécurité du Haut-Commissariat à la Protection nationale, de votre demande visant à vous faire délivrer une habilitation de sécurité au niveau « Très Secret LUX » « Très Secret UE » et « COSMIC Très Secret ».

Je suis au regret de devoir vous informer que je ne suis pas en mesure de réserver une suite favorable à votre demande de délivrance de ce certificat de sécurité.

En effet, d'après le rapport d'enquête de l'Autorité nationale de Sécurité, vous ne présentez pas les garanties suffisantes pour avoir accès à des informations classifiées sans constituer un risque pour les intérêts protégés par la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité. Le rapport en question a en effet fait apparaître des doutes sérieux en relation avec votre intégrité et votre fiabilité, éléments qui d'après l'article 21 de la loi précitée entrent en ligne de compte pour évaluer une demande visant la délivrance d'un certificat de sécurité.

La Commission instituée par l'article 27, alinéa 2 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, qui est chargée d'émettre un avis motivé concernant les décisions de refus ou de retrait d'une habilitation de sécurité, a complété le dossier de l'Autorité nationale de Sécurité par le rapport d'instruction et le rapport d'instruction complémentaire établis par le commissaire du Gouvernement adjoint qui a mené une instruction disciplinaire à l'encontre de votre personne. Cette instruction disciplinaire a été ouverte à la suite d'une enquête interne mettant en cause votre personne dans le contexte d'un certain nombre de pratiques irrégulières au sein du SRE.

Aux termes de l'enquête de sécurité et de l'instruction disciplinaire, il vous est reproché :

[...]

Ces éléments m'ont amené à la conclusion, après avoir pris l'avis de la Commission instituée par l'article 27, alinéa 2 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, qu'il n'était pas indiqué de vous accorder une habilitation de sécurité du niveau « Très Secret LUX » « Très Secret UE » et « COSMIC Très Secret ». [...] »

Par une requête déposée au greffe du tribunal administratif le 14 février 2014, Monsieur ... a fait introduire un recours tendant principalement à la réformation et subsidiairement à l'annulation de la décision du Premier ministre du 13 novembre 2013.

Dans son jugement du 3 juin 2015, le tribunal administratif s'est déclaré incompétent pour connaître du recours principal en réformation, a reçu en la forme le recours subsidiaire en annulation et a, avant tout autre progrès en cause, retenu que l'avis de la commission consultative instituée par l'article 27 de la loi du 15 juin 2004 relative à la classification des pièces et aux habilitations de sécurité, ci-après désignée par « la loi du 15 juin 2004 », et déposé au greffe du

tribunal administratif par la partie étatique n'est pas à communiquer à Monsieur ..., mais a autorisé celui-ci à consulter ledit avis au greffe du tribunal administratif sans en obtenir une copie, tout en autorisant les parties à déposer des mémoires supplémentaires pour leur permettre de prendre position par rapport à cet avis.

Le tribunal n'étant pas tenu par l'ordre de présentation des moyens choisi par le demandeur, mais pouvant les traiter suivant la logique juridique dans laquelle ils s'insèrent, l'examen des moyens tenant à la légalité externe de la décision litigieuse précède celui des moyens de légalité interne.

Le demandeur invoque de prime abord une violation de l'article 25 de la loi du 15 juin 2004, au motif qu'il aurait fait l'objet de trois enquêtes les 22 mars 2011, 20 mars 2013 et 16, respectivement 19 juin 2013, ainsi que d'une autre enquête de sécurité dont la date ne serait pas connue et d'un avis juridique. En vertu de l'article 25 de la loi du 15 juin 2004, requérant l'accord préalable de la personne concernée pour la réalisation d'une enquête de sécurité, toutes les enquêtes de sécurité menées contre lui devraient être écartées pour avoir été recueillies sans son consentement préalable.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen, tout en soulignant que le 22 mars 2011, le demandeur se serait vu délivrer une habilitation de sécurité provisoire pour une durée de deux ans et que le rapport d'enquête, suite à une demande du 11 avril 2012 en vue de la délivrance d'une nouvelle habilitation de sécurité, serait composé de trois documents, à savoir un document rédigé par l'enquêteur (annexe 3 du dossier administratif), un avis juridique établi par un juriste de l'Autorité nationale de Sécurité, ci-après désignée par l'« ANS », dans le cadre de l'enquête (annexe 4 du dossier administratif) et d'un document préparatoire interne en vue de la rédaction de l'avis juridique (annexe 5 du dossier administratif).

L'article 25, alinéa 2 de la loi du 15 juin 2004, qui dispose que « *Toute personne soumise à une enquête de sécurité doit donner au préalable son consentement en vue de la réalisation de l'enquête* », requiert le consentement préalable de la personne faisant l'objet de l'enquête de sécurité.

Le tribunal relève de prime abord que, tel que cela est affirmé à juste titre par la partie étatique, l'enquête de sécurité portant la date du 7 février 2010 et versée par le demandeur à titre de pièce - dont la date est, d'après la partie étatique erronée -, s'inscrit dans le cadre de l'habilitation provisoire délivrée le 22 mars 2011 et est partant sans lien avec la décision qui fait l'objet du présent recours, de sorte que les contestations afférentes du demandeur sont dénuées de pertinence.

S'agissant de l'enquête préalable à la décision faisant l'objet du recours, il se dégage du dossier administratif à la disposition du tribunal et plus particulièrement de son annexe n° 8, que ladite enquête a été menée suite à la demande introduite par le demandeur le 11 avril 2012 en vue de l'obtention d'une habilitation de sécurité. Il se dégage du questionnaire rempli dans ce contexte par le demandeur et signé par lui le 11 avril 2012 que celui-ci a marqué son consentement avec la réalisation d'une enquête de sécurité, de sorte que ses contestations tenant à un défaut de son consentement avec une enquête de sécurité ne sont pas fondées.

Dans ce contexte, c'est à tort que le demandeur reproche à l'autorité étatique d'avoir procédé à différentes enquêtes de sécurité pour en conclure que pour chaque document de l'enquête son accord aurait été requis.

En effet, la circonstance que plusieurs documents ont été établis pour former un tout n'implique pas à elle seule qu'il y ait eu plusieurs enquêtes différentes, qui nécessiteraient un consentement isolé et individuel pour chaque document de la part du demandeur. En effet, dans le cadre du formulaire de demande du 11 avril 2012, le demandeur a de manière générale consenti à la réalisation de l'enquête de sécurité prévue par la loi du 15 juin 2004 et ce consentement doit être considéré comme suffisant au regard des exigences de l'article 25, alinéa 2, précité, de ladite loi par rapport aux différents documents établis en l'espèce, étant précisé que la loi du 15 juin 2004 ne prévoit pas de conditions de forme particulières auxquelles le rapport de l'enquête de sécurité doit correspondre et n'exclut en tout cas pas qu'il soit composé de plusieurs documents différents, la seule circonstance que l'article 27, alinéa 5, précité, de la même loi se réfère à *un* rapport d'enquête ne permettant pas de conclure que le législateur ait exclu que celui-ci soit composé de plusieurs documents.

Pour le surplus, les contestations du demandeur relatives à la date de certains documents établis dans le cadre de l'enquête, respectivement au défaut de signature de ces documents, relèvent de l'appréciation de la question de savoir si ces documents peuvent être pris en compte, examen qui sera fait ci-après, mais ne sont pas pertinentes au niveau de la question du consentement préalable du demandeur avec une enquête de sécurité.

Le demandeur invoque ensuite une violation de l'article 27, alinéa 8 de la loi du 15 juin 2004, ainsi que de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 relatif à la procédure à suivre par les administrations relevant de l'Etat et des communes, ci-après désigné par « le règlement grand-ducal du 8 juin 1979 », au motif qu'il n'aurait pas été entendu par la commission instituée par l'article 27 de la loi du 15 juin 2004, ci-après désignée par « la Commission », avant que celle-ci n'ait rendu son avis.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ces moyens.

En vertu de l'article 27, dernier alinéa de la loi du 15 juin 2004, « *La personne qui a fait l'objet d'une enquête de sécurité pourra être entendue par la commission et y présenter ses observations* ». Il s'ensuit que l'audition de la personne visée par l'enquête constitue une faculté et non une obligation, de sorte que le demandeur conclut à tort, sur le fondement de l'article 27 précité, à une illégalité de la décision pour défaut d'avoir été entendu par la Commission.

S'agissant du moyen tiré d'une violation de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, en vertu duquel « *Sauf s'il y a péril en la demeure, l'autorité qui se propose de révoquer ou de modifier d'office pour l'avenir une décision ayant créé ou reconnu des droits à une partie, ou qui se propose de prendre une décision en dehors d'une initiative de la partie concernée, doit informer de son intention la partie concernée en lui communiquant les éléments de fait et de droit qui l'amènent à agir.*

Cette communication se fait par lettre recommandée. Un délai d'au moins huit jours doit être accordé à la partie concernée pour présenter ses observations.

Lorsque la partie concernée le demande endéans le délai imparti, elle doit être entendue en personne. [...] », et qui a pour objet d'instaurer une procédure contradictoire destinée à protéger les droits de la défense de l'administré, lorsque l'administration se propose de prendre, d'une part, des décisions de révocation ou de modification d'office pour l'avenir de décisions qui ont créé ou reconnu des droits et, d'autre part, des décisions en dehors d'une initiative de la partie concernée, c'est-à-dire sans avoir été saisie d'une demande préalable de l'administré concerné, c'est à bon droit que la partie étatique soutient que la décision litigieuse ne tombe pas dans le champ d'application de cette disposition. En effet, celle-ci ne s'analyse ni en une décision prise en dehors de l'initiative du demandeur, ni en une décision de révocation ou de modification d'office pour l'avenir d'une décision ayant créé ou reconnu des droits, puisqu'elle intervient sur demande du demandeur et ne pouvait par ailleurs lui retirer des droits puisque l'habilitation de sécurité provisoire lui délivrée le 22 mars 2011 pour une durée de deux ans avait expirée au moment de la prise de la décision déférée. Cette conclusion n'est pas éternuée par l'affirmation du demandeur que les habilitations seraient accordées pour des durées déterminées, qui, au contraire, confirme que la décision litigieuse n'est pas intervenue d'office pour retirer des droits antérieurement accordés au demandeur, mais est intervenue après expiration de l'habilitation de sécurité lui délivrée le 22 mars 2011. Cette conclusion n'est pas non plus infirmée par l'affirmation du demandeur que la décision tomberait dans le champ d'application de l'article 9 du règlement grand-ducal du 8 juin 1979 au motif qu'en vertu de l'article 25 de la loi du 15 juin 2004, l'enquête de sécurité serait menée sur demande de l'officier de sécurité dont relève le demandeur, étant donné que c'est le demandeur qui a rempli le formulaire de demande afférent et que la circonstance que c'est l'officier de sécurité compétent qui a transmis cette demande à l'ANS ne signifie pas que le demandeur ne soit pas à l'origine de la demande.

Il s'ensuit que le moyen afférent est à rejeter comme étant non fondé.

Le demandeur invoque par ailleurs une violation de l'article 28 de la loi du 15 juin 2004, sinon de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, en faisant valoir que son mandataire aurait demandé par un courrier du 19 novembre 2013 l'accès à son dossier auprès du SRE, que le 25 novembre 2013 le directeur du SRE aurait répondu qu'il n'aurait pas compétence pour réceptionner une telle demande et que celle-ci serait à adresser à la Commission et que finalement seulement le 13 décembre 2013, il aurait pu consulter son dossier. Il soutient que la décision serait à annuler de ce fait puisque sa demande d'accès au dossier aurait dû être transmise sans délai à l'autorité compétente.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ces moyens.

En vertu de l'article 28 de la loi du 15 juin 2004, qui dispose que « *La personne qui s'est vu refuser ou retirer l'habilitation de sécurité peut, sur demande écrite, adresser à la commission instituée par l'article 27, solliciter de l'autorité nationale de sécurité l'accès au dossier sur lequel est fondée la décision du Premier Ministre, Ministre d'Etat* », le demandeur a droit à avoir accès au dossier sur lequel s'est fondé le Premier ministre.

C'est cependant à tort que le demandeur conclut à l'illégalité de la décision au motif d'une violation de ce droit à l'accès au dossier.

En effet, au-delà de la considération qu'une violation de ce droit n'implique pas nécessairement l'illégalité de la décision antérieurement prise, mais peut tout au plus avoir une incidence sur le cours des délais de recours ou poser un problème de respect des droits de la défense, force est de constater que ce reproche ne se trouve pas vérifié dans les faits, étant donné qu'il se dégage des éléments du dossier que le 13 décembre 2013, le demandeur a pu consulter son dossier et qu'il en a obtenu une copie.

Par rapport au reproche suivant lequel la communication du dossier administratif aurait connu des lenteurs, le tribunal conclut que les droits de la défense du demandeur ont été respectés, étant entendu qu'il a en toute hypothèse pu préparer son recours endéans le délai légal et après avoir consulté son dossier. La seule circonstance que le directeur du SRE lui a répondu dans une première phase par un courrier du 25 novembre 2013 qu'il n'est pas l'autorité compétente à laquelle une demande d'accès au dossier est à adresser, réponse qui est d'ailleurs conforme à l'article 28 de la loi du 15 juin 2004 qui prévoit qu'une telle demande est à adresser à la Commission, ne permet pas de conclure que le demandeur n'ait pas eu accès à son dossier administratif ou que ses droits de la défense aient été lésés.

Par ailleurs, quant à l'argumentation fondée sur une violation de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, en vertu duquel « [...] *Lorsqu'elle [l'autorité administrative saisie d'une demande de décision] s'estime incomplètement saisie, elle transmet sans délai la demande à l'autorité compétente, en avisant le demandeur [...]* », il se dégage des explications de la partie étatique ainsi que des pièces du dossier administratif, que la demande du demandeur a été transmise le 5 décembre 2013 au président de la Commission, de sorte que les contestations afférentes du demandeur ne sont pas susceptibles d'énervier la légalité de la décision prise en l'espèce.

Par ailleurs, le demandeur soutient que la décision serait à annuler pour violation des garanties substantielles définies à l'article 6 de la convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ci-après désignée par « la CEDH », et plus particulièrement de ses droits de la défense, puisque l'avis de la commission ne lui aurait pas été communiqué et que cette non-communication l'empêcherait de vérifier la légalité de la décision au regard des garanties lui conférées par le règlement grand-ducal du 8 juin 1979.

Or, ce moyen est pareillement à rejeter. En effet, tel que cela a été retenu ci-avant, il se dégage des explications fournies par la partie étatique, non contestées à cet égard par le demandeur et confirmées par les pièces déposées par le demandeur lui-même, plus particulièrement d'un courrier du président de la Commission chargée d'émettre un avis motivé concernant les décisions de refus ou de retrait d'une habilitation de sécurité du 9 décembre 2013 et du courrier de réponse du 13 décembre 2013 du mandataire du demandeur, que celui-ci a eu accès à son dossier préalablement à la préparation de son recours.

D'autre part, s'il est vrai que l'avis de la Commission ne lui a pas été communiqué au niveau précontentieux, d'ailleurs conformément à ce qui est prévu à l'article 27 de la loi du 15 juin 2004, en vertu duquel l'avis n'est pas communiqué à l'intéressé, étant encore précisé que, contrairement à ce qui est soutenu par le demandeur dans son mémoire supplémentaire du 24 juin 2015, l'interdiction de communication y inscrite ne vise pas seulement l'intéressé, mais aussi son mandataire qui agit en son nom, et qu'il n'a eu accès à ce document qu'à la suite du jugement du

tribunal du 3 juin 2015, et qu'il n'a ainsi pas eu à sa disposition cet avis au moment de l'introduction du recours, force est néanmoins de constater que ses droits de la défense n'ont pas pour autant été violés, puisqu'il a été autorisé à prendre position, à travers un mémoire supplémentaire, par rapport à cet avis après avoir pu consulter l'avis au greffe du tribunal administratif.

Il s'ensuit que les moyens fondés sur une violation de l'article 28 de la loi du 15 juin 2004, ainsi que de l'article 1^{er} du règlement grand-ducal du 8 juin 1979, tout comme le reproche tenant à un défaut de communication de l'avis de la Commission, sont à rejeter comme étant non fondés.

Le demandeur s'empare encore d'une violation de l'article 27, alinéas 5 et 6 de la loi du 15 juin 2004. A cet égard, il soutient qu'il résulterait d'un courrier du directeur du SRE du 21 juin 2013 que la Commission aurait été saisie le 20 juin 2013 et que les résultats de cette enquête auraient été consignés dans un rapport du 20 mars 2013, alors que, d'après le dossier à sa disposition, la Commission aurait été saisie le 18 juin 2013 par le directeur du SRE. Il soutient qu'entre le rapport d'enquête du 20 mars 2013, communiqué à la Commission, et la décision litigieuse du 13 novembre 2013, les services du SRE auraient attendu la saisine du parquet le 8 mai 2013, auraient dressé un nouveau rapport d'enquête après la saisine de la Commission, deux enquêtes non signées et non datées et auraient encore attendu la communication du rapport de l'instruction disciplinaire. Or, la Commission ne devrait être en possession que d'un rapport d'enquête du 20 mars 2013, conformément à l'alinéa 5 de l'article 27 de la loi du 15 juin 2004.

Le délégué du gouvernement répond que la Commission n'aurait été saisie qu'en date du 20 juin 2013 et que le document du 20 mars 2013 serait un rapport provisoire. Il précise qu'il n'existerait pas de rapport d'enquête du 19 juin 2013 comme le prétend le demandeur, mais qu'il s'agirait en réalité du rapport d'enquête provisoire du 20 mars 2013, rapport qui aurait été finalisé le 14 juin 2013 sur base d'un avis juridique de l'ANS. La Commission se serait vue transmettre ce rapport d'enquête. Cette dernière, afin de se faire une image fidèle de la personne du demandeur, aurait encore complété le dossier lui transmis par le directeur du SRE par le rapport d'instruction et le rapport d'instruction complémentaire établis le 23 juillet 2013, respectivement le 30 septembre 2013 par le commissaire chargé de l'instruction disciplinaire.

En vertu de l'article 27, alinéas 5 et 6 de la loi du 15 juin 2004 « *La commission se fait remettre par l'autorité nationale de sécurité le rapport d'enquête.*

Si elle l'estime utile, la commission se fait communiquer par l'autorité nationale de sécurité le dossier d'enquête dans son intégralité ».

Il se dégage des explications fournies par la partie étatique que le rapport d'enquête a été remis à la Commission conformément à l'article 27, alinéa 5 de la loi du 15 juin 2004, la remise du rapport en tant que telle n'étant d'ailleurs pas contestée par le demandeur.

S'il subsiste un doute quant à la date du document intitulé « *rapport d'enquête* » - 19 juin 2013 figurant en première page comme date de génération du document ou 14 juin 2013 figurant à la page 16 dudit document-, cette contradiction ne porte pas à conséquence au niveau du respect des dispositions de l'article 27, alinéas 5 et 6 de la loi du 15 juin 2004 incriminées par le

demandeur, puisqu'il n'est pas contesté que la Commission était en possession du rapport d'enquête.

Par ailleurs, s'agissant du reproche quant à la version du rapport de mars 2013, la partie étatique a donné des explications concordantes permettant de retenir que le rapport d'enquête, dans sa version du 20 mars 2013, figurant parmi les pièces du demandeur, ne constitue qu'une version provisoire.

Pour le surplus, tel que cela a été retenu ci-avant, la circonstance en tant que telle que le rapport d'enquête comporte plusieurs documents n'est pas contraire à la loi du 15 juin 2004.

Enfin, le tribunal est amené à retenir que la circonstance que la Commission s'est encore vue remettre le rapport de l'instruction disciplinaire établi par le commissaire du gouvernement n'est pas non plus de nature à emporter l'illégalité de la décision et n'est pas contraire à l'article 27, alinéas 5 et 6 de la loi du 15 juin 2004, ces dispositions n'excluant pas que la Commission puisse se voir remettre, afin d'avoir une image complète du dossier, des documents autres que le rapport d'enquête.

Il s'ensuit que le moyen fondé sur une violation des alinéas 5 et 6 de l'article 27 de la loi du 15 juin 2004 est à rejeter.

S'agissant ensuite des contestations du demandeur tenant à la signature des différents documents composant le rapport d'enquête, le tribunal constate que si le document intitulé « *rapport d'enquête* » et daté du 14, respectivement 19 juin 2013 (annexe n° 3 du dossier administratif) renseigne son auteur, à savoir l'enquêteur mentionné en première page, et si la partie étatique a fourni les explications suffisantes sur la qualité de cette personne, le document intitulé « *enquête de sécurité ...* » (annexe 4 du dossier administratif), qualifié par le délégué du gouvernement d'avis juridique qui aurait été rédigé par un juriste de l'ANS, et le document intitulé « *...* » (annexe 5 du dossier administratif) qui, d'après le délégué du gouvernement, constituerait un document préparatoire interne en vue de la rédaction de l'avis juridique, ne sont pas datés, ne comportent aucune signature et n'indiquent pas de quelle personne ils émanent, ni la qualité de celle-ci. S'il n'est pas formellement requis qu'un document faisant partie du rapport d'enquête soit signé ou daté, le tribunal relève néanmoins qu'un tel document, pour pouvoir être admis comme faisant partie du rapport d'enquête, doit néanmoins renseigner son auteur afin que, même à défaut d'autres explications supplémentaires à fournir, il se dégage dudit document par qui, en quelle qualité, quand et dans quel contexte le document a été établi.

D'autre part, si le document intitulé « *rapport d'enquête* » et établi par l'enquêteur en charge du dossier mentionne à la page 17 qu'il y aurait lieu de demander un avis juridique quant à un refus éventuel de la demande de l'habilitation de sécurité, ledit rapport en tant que tel ne contient aucune référence ni à l'avis juridique finalement établi, ni à la note interne litigieuse, de manière qu'au regard du libellé du document intitulé « *rapport d'enquête* », il ne peut pas être déduit que l'enquêteur ait fait siennes les conclusions de ces deux autres documents.

Or, à défaut d'indication de l'auteur de ces deux documents, le tribunal est dans l'impossibilité de vérifier si ceux-ci ont été établis par une personne ayant qualité pour mener une enquête de sécurité, étant relevé qu'au regard des contestations du demandeur, la seule

affirmation du délégué du gouvernement que l'avis juridique aurait été rédigé par un juriste de l'ANS est insuffisante. A défaut par ailleurs de mention dans le document intitulé « *rapport d'enquête* » que l'enquêteur en charge du dossier ait fait siennes les conclusions des deux autres documents anonymes, le tribunal est amené à retenir que les annexes 4 et 5 figurant au dossier administratif, à savoir le document intitulé « *enquête de sécurité ...* », ainsi que le document intitulé « *...* », ne sont pas susceptibles d'être pris en considération afin d'appuyer la décision litigieuse.

Le demandeur soutient ensuite que la décision déférée violerait l'article 27, alinéa 1^{er} de la loi du 15 juin 2004, au motif qu'elle ne serait pas correctement motivée puisque la fiabilité à laquelle le Premier ministre s'est référé ne constituerait pas un critère posé par le législateur pour déterminer si une personne présente des garanties suffisantes pour avoir accès à des informations classifiées. Par ailleurs, de simples doutes sur l'intégrité d'un fonctionnaire ne constitueraient pas un critère suffisant pour refuser une habilitation, alors que la décision ne préciserait pas en quoi les accusations portées contre lui pourraient, si elles s'avéraient fondées, constituer un risque pour les intérêts mentionnés à l'article 3 de la loi du 15 juin 2004.

Conformément à l'article 27 de la loi du 15 juin 2004, qui dispose que « *Sur base des résultats de l'enquête de sécurité le Premier Ministre, Ministre d'Etat, décide de l'octroi ou du retrait d'une habilitation de sécurité. La décision motivée du Premier Ministre est notifiée au requérant par l'officier de sécurité. [...]* », la décision du Premier ministre doit contenir les motifs à sa base.

C'est à tort que le demandeur invoque un défaut de motivation conformément à l'article 27, alinéa 1^{er} de la loi du 15 juin 2004. En effet, les explications contenues dans la décision entreprise, ensemble les explications fournies par le délégué du gouvernement au cours de l'instance, sont suffisantes pour permettre au demandeur de comprendre les éléments de fait et de droit à la base de la décision litigieuse, en l'occurrence que l'enquête de sécurité aurait fait apparaître des doutes sérieux en relation avec son intégrité et sa fiabilité, par référence également aux faits relevés dans le cadre d'une instruction disciplinaire menée à son encontre et dont les détails ont plus amplement été exposés par le délégué du gouvernement dans le cadre de son mémoire en réponse.

Il s'ensuit que le moyen fondé sur un défaut de motivation en ce qu'il est fondé sur l'article 27, alinéa 1^{er} de la loi du 15 juin 2004 est à rejeter, étant relevé que l'indication des motifs n'est pas à confondre avec le bien-fondé des motifs dont l'examen sera fait ci-après.

Le demandeur invoque ensuite une violation de l'article 21 de la loi du 15 juin 2004, au même motif que la fiabilité ne constituerait pas un critère posé par le législateur pour déterminer si la personne concernée présente les garanties suffisantes pour avoir accès à des informations classifiées, en se référant par ailleurs à la définition donnée par le Conseil d'Etat des notions de discrétion, de loyauté et d'intégrité.

A cet égard, il soutient qu'à partir de faits dont la qualité de faute disciplinaire ou d'infraction pénale n'avait pas encore été établie, il ne pourrait lui être reproché un manque d'intégrité, l'intégrité se définissant comme étant la qualité d'une personne dont la conduite et les actes sont irréprochables.

Le demandeur soutient ensuite que dans son dossier personnel figureraient des documents qui d'après lui sont antidatés et anonymes, des prises de position qualifiées par lui de subjectives, des enquêtes qualifiées par lui de partiales et des décisions qualifiées d'arbitraires, de sorte qu'il soulève encore la question de l'intégrité et de l'impartialité de la direction du SRE et des enquêteurs de l'ANS. L'actualité politique et institutionnelle récente corroborerait d'ailleurs ses doutes.

Il en conclut que l'ANS aurait largement dépassé la portée de l'enquête de sécurité et celle de l'article 21 de la loi du 15 juin 2004, puisque les faits lui reprochés, qui ne seraient pas encore avérés, ne constitueraient en rien un risque pour la sécurité ou les intérêts du Grand-Duché de Luxembourg, en faisant valoir qu'il lui serait reproché d'avoir bénéficié de réductions à l'achat de trois véhicules auprès d'un fournisseur du SRE, tout en ajoutant que les faits feraient toujours l'objet d'une instruction et que les contrats auraient été faits en accord avec le directeur de l'époque qui aurait bénéficié de conditions d'achat identiques.

Il ne s'agirait dès lors pas d'accusations d'intelligence avec un autre Etat.

Il ajoute que le débat sur un risque potentiel pour les intérêts de l'Etat ne pourrait être ouvert qu'à partir du moment où il serait condamné disciplinairement ou pénalement pour les faits lui reprochés, alors que tel ne serait pas encore le cas.

Le demandeur conclut que la décision devrait être annulée pour avoir largement dépassé la portée de l'enquête de sécurité telle que posée par l'article 21 de la loi du 15 juin 2004.

Il souligne encore qu'en 2011, il aurait été détaché auprès du HCPN et que son directeur aurait favorisé la délivrance d'une habilitation de sécurité.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ce moyen.

A titre liminaire, le tribunal relève que les contestations du demandeur quant à la valeur des différents documents figurant dans le dossier administratif et établis préalablement à la décision litigieuse ont été abordées par le tribunal ci-avant, de sorte qu'il n'y a pas lieu d'y revenir.

L'article 14 de la loi du 15 juin 2004 pose le principe que toutes les personnes, sauf les exceptions y énumérées, exerçant un emploi, une fonction ou occupant un grade qui comportent l'utilisation de pièces classifiées, l'accès à des locaux, des bâtiments ou des sites où sont créées, traitées ou conservées des pièces classifiées ou qui participent à l'exécution d'un contrat ou d'un marché public qui comportent l'utilisation de pièces classifiées, doivent être titulaires d'une habilitation de sécurité, dont le niveau varie, aux termes de l'article 16 de la même loi, entre « *TRES SECRET* », « *SECRET* », « *CONFIDENTIEL* » et « *RESTREINT* », en fonction du degré de classification des pièces visées.

L'article 15 de la même loi, intitulé « *conditions d'octroi* », est libellé comme suit : « *Une habilitation de sécurité peut être délivrée à:*

- une personne physique qui présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité;

- une personne morale qui présente des garanties suffisantes, quant aux moyens matériels et techniques et aux méthodes utilisées pour protéger les pièces classifiées et quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité des organes susceptibles d'avoir accès à ces pièces.

L'habilitation de sécurité n'est délivrée qu'aux personnes qui ont fait l'objet d'une enquête de sécurité. »

L'article 21 de la même loi, inscrit sous la section « *Enquêtes de sécurité* » et intitulé « *Portée* », dispose que « *L'enquête de sécurité a pour but de déterminer si la personne physique présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité pour avoir accès à des informations classifiées sans constituer un risque pour les intérêts mentionnés à l'article 3.*

L'enquête relative aux personnes morales portera sur les administrateurs, gérants, commissaires ou préposés à l'administration ou à la gestion, les personnes qui mettent en œuvre le contrat, l'étude ou la production classifiés ainsi que la personne appelée à assumer les fonctions d'officier de sécurité.

L'ampleur de l'enquête de sécurité varie en fonction du niveau de l'habilitation de sécurité requise.

Dans le cadre des enquêtes de sécurité, l'Autorité nationale de Sécurité peut recueillir des données relatives à l'état civil, à la solvabilité, à la situation sociale et professionnelle tant actuelle que passée, à la fiabilité et à la réputation, et à la vulnérabilité à l'égard de pressions de la personne pour laquelle l'habilitation de sécurité est sollicitée. »

L'article 3, auquel l'article 21, précité, se réfère et intitulé « *Motifs justifiant une classification* », dispose que « *Peuvent faire l'objet d'une classification les pièces, sous quelque forme que ce soit, dont l'utilisation inappropriée est susceptible de porter atteinte à l'un des intérêts suivants:*

a) la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg et des Etats auxquels il est lié par un accord en vue d'une défense commune;

b) les relations internationales du Grand-Duché de Luxembourg;

c) le potentiel scientifique ou économique du Grand-Duché de Luxembourg.

Une classification ne doit être attribuée à une pièce que dans la mesure de ce qui est indispensable en vue de la protection des intérêts dont question au présent article et pour le temps nécessaire. »

Il se dégage d'une lecture combinée de ces dispositions qu'une habilitation de sécurité ne peut être délivrée qu'à une personne, dont l'enquête de sécurité fait apparaître qu'elle présente des garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité pour avoir accès à des informations classifiées, sans constituer un risque pour les intérêts mentionnés à l'article 3 de la loi du 15 juin 2004 et qu'afin d'évaluer l'existence de telles garanties suffisantes, des données relatives à l'état civil, à la solvabilité, à la situation sociale et professionnelle tant actuelle que passée, à la fiabilité, à la réputation, et à la vulnérabilité à l'égard de pressions de la personne pour laquelle l'habilitation de sécurité est sollicitée peuvent être recueillies. Il convient encore d'ajouter qu'afin d'apprécier ces critères, il n'est pas requis que l'intéressé ait fait l'objet préalablement d'une sanction pénale ou disciplinaire.

Au regard de ces dispositions, le tribunal est amené à partager l'argumentation de la partie étatique suivant laquelle le critère de fiabilité, auquel le Premier ministre s'est référé, rentre dans les prévisions des dispositions de la loi du 15 juin 2004. En effet, s'il est vrai que l'article 15 de cette loi ne mentionne pas expressément comme critère la fiabilité, mais requiert des garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité, la notion de fiabilité est expressément mentionnée à l'article 21 de la même loi parmi les points sur lesquels l'enquête de sécurité peut porter afin d'évaluer l'existence des garanties mentionnées à l'article 15 de la même loi, de sorte que cette notion est nécessairement incluse dans les notions de discrétion, de loyauté et d'intégrité, qui ont, dans l'avis du Conseil de l'Etat du 16 mars 2004 (cf. doc. parl. N° 5134-2) été définis comme suit : *« La notion d'intégrité se retrouve dans le serment que tout fonctionnaire public civil doit prêter avant d'entrer en fonctions (article 110 de la Constitution). La loyauté pourrait être définie comme le respect de la loi (au sens le plus large, incluant la loi privée au sens de l'article 1139 du Code civil), en tant qu'elle tend à régir la conduite humaine. La discrétion n'a en l'espèce guère besoin d'être explicitée. »*

Ces différentes notions, circonscrivant la portée de l'enquête de sécurité, avaient d'ailleurs été incluses dans la loi du 15 juin 2004 afin de répondre aux exigences de l'article 8 de la CEDH, et à la jurisprudence afférente de la Cour européenne des droits de l'homme, au motif que les conditions de l'ingérence de la loi dans la vie privée doivent être définies par la loi de manière suffisamment claire (cf. projet de loi n° 5134, pages 14 et 15 ; avis du Conseil d'Etat du 16 mars 2004, page 8).

C'est à tort que le demandeur soutient qu'il conviendrait de faire une distinction entre l'étendue de l'enquête de sécurité et les conditions d'octroi de l'habilitation de sécurité. Si le législateur a en effet envisagé plus en détail sur quels points l'enquête de sécurité peut porter, c'est qu'il a nécessairement estimé que ceux-ci sont pertinents pour examiner la question de savoir si l'intéressé présente les garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité, de sorte que ces points sont nécessairement à comprendre dans cette appréciation. L'enquête de sécurité a en effet nécessairement pour objet de vérifier si les conditions de l'octroi de l'habilitation sont remplies, de sorte que les critères mentionnés par la loi dans le cadre de la réalisation de l'enquête doivent nécessairement être pris en compte pour apprécier si l'intéressé présente les garanties suffisantes pour l'octroi d'une habilitation de sécurité.

La conclusion ainsi retenue sur le fondement d'une lecture combinée des articles 15 et 21 de la loi du 15 juin 2004 s'impose sans qu'il n'y ait lieu d'examiner plus en avant le contenu et la valeur juridique de la décision du Conseil de l'Union européenne du 31 mars 2011 concernant les règles de sécurité aux fins de la protection des informations classifiées de l'UE et de la directive sur la sécurité concernant le personnel de l'OTAN invoquées par ailleurs par la partie étatique et contestées par le demandeur, cet examen devenant surabondant, étant relevé que les critères posés par la loi du 15 juin 2004 sont suffisants aussi pour l'accès aux documents classés en vertu d'obligations internationales, l'article 6 de la même loi y faisant référence.

Il s'ensuit que les contestations du demandeur suivant lequel le Premier ministre aurait excédé le cadre posé par la loi, sont à rejeter comme étant non fondées.

Les contestations soulevées par ailleurs par le demandeur en relation avec la notion de fiabilité relèvent de l'appréciation du bien-fondé de la décision, examen qui sera fait ci-après.

Enfin, les contestations tenant à l'impartialité de la direction du SRL seront examinées ci-après.

Le demandeur invoque encore une violation du principe du délai raisonnable et des garanties substantielles définies à l'article 6 de la CEDH, au motif que les faits lui reprochés dateraient de la période de 2007 à 2010, alors que le rapport d'enquête daterait du 20 mars 2013.

C'est de prime abord à tort que le demandeur conclut à l'applicabilité de l'article 6 de la CEDH et du principe du délai raisonnable y consacré à la décision à prendre par le Premier ministre sur la délivrance d'une habilitation de sécurité, étant donné que la procédure de délivrance afférente n'est pas à qualifier de procédure juridictionnelle.

Quant à la question du respect du principe du délai raisonnable en tant que principe général du droit, force est de constater que ni la loi du 15 juin 2004, ni une autre disposition légale n'imposent au Premier ministre de prendre dans la présente matière une décision endéans un délai déterminé, et que les seules conséquences à déduire d'une lenteur dans la prise d'une décision découlent des dispositions de l'article 4, paragraphe 1 de la loi modifiée du 7 novembre 1996 portant organisation des juridictions de l'ordre administratif instaurant la présomption d'une décision de refus, susceptible de recours, dans l'hypothèse où endéans un délai de trois mois à partir de la demande aucune décision n'est intervenue.

D'autre part, il est encore vrai que même si aucun délai n'est formellement imposé par un texte, l'action de l'administration doit néanmoins rester prévisible, impliquant qu'elle est tenue d'exercer ses compétences dans un délai raisonnable. Néanmoins, force est de constater que la circonstance qu'un délai d'un an et demi s'est écoulé entre la date de la demande et la décision de refus n'est, compte tenu des circonstances particulières de l'espèce, pas critiquable. En effet, au moment où le demandeur a introduit sa demande, soit le 11 avril 2012, une enquête interne au SRE était en cours depuis fin 2010 et une instruction disciplinaire venait d'être ouverte, le demandeur ayant été informé le 3 janvier 2012 de cette ouverture, et il se dégage du rapport d'instruction provisoire figurant au dossier administratif que durant l'année 2012, et durant la première moitié de l'année 2013 un certain nombre de mesures d'instruction, notamment l'audition de témoins, ont été entreprises. Vu les reproches soulevés à l'égard du demandeur, il ne peut être reproché aux autorités compétentes pour mener l'enquête de sécurité, respectivement pour décider de l'octroi d'une habilitation de sécurité, d'avoir entendu rassembler un maximum d'informations et plus particulièrement d'avoir attendu l'avancement de l'enquête interne au SRE et de la procédure disciplinaire. Les droits du demandeur n'ont d'ailleurs pas été lésés de ce fait, puisqu'il se dégage des explications de la partie étatique, non contestées à cet égard par le demandeur, qu'une habilitation provisoire lui a été délivrée le 22 mars 2011 « *en attendant la finalisation de l'enquête interne* », tel que cela se dégage aussi du rapport de l'enquête de sécurité, page 15, et cela pour une durée de deux ans, soit jusqu'en mars 2013. Dans ces conditions, l'intervention de la décision litigieuse en novembre 2013 ne reflète pas des lenteurs disproportionnées compte tenu des circonstances. Il s'ensuit que le moyen fondé sur une violation du principe du délai raisonnable est à rejeter comme étant non fondé.

Le demandeur soutient encore que le principe de la présomption d'innocence aurait été violé puisque toute l'enquête et les rapports internes feraient référence à des faits qui n'auraient été sanctionnés ni disciplinairement ni pénalement.

Le tribunal est de prime abord amené à relever, de concert avec la partie étatique, qu'en la présente matière, le principe de présomption d'innocence consacré en matière pénale conformément à l'article 6 2. de la CEDH, n'est pas applicable en tant que tel, étant donné qu'il ne s'agit ni de sanctionner pénalement le demandeur, ni d'ailleurs de le sanctionner au niveau disciplinaire. La seule question se posant en l'espèce est celle de savoir si le demandeur présente, au sens de l'article 21 de la loi du 15 juin 2004 ensemble l'article 15 de la même loi, des garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité pour avoir accès à des informations classifiées, et, à cet égard, une condamnation pénale ou disciplinaire n'est pas une condition *sine qua non* à une décision de refus d'octroi d'une habilitation de sécurité.

Dans ces conditions, la circonstance que les faits reprochés au demandeur n'ont pas encore été jugés au pénal et qu'ils n'ont pas non plus fait l'objet de débats devant le conseil de discipline n'est pas de nature à empêcher le Premier ministre, dans le cadre du champ de compétence lui conféré par la loi du 15 juin 2004, de prendre en considération des faits qui sont susceptibles d'avoir une influence sur les garanties requises pour la délivrance d'une habilitation de sécurité en vertu de la loi du 15 juin 2004.

Le moyen afférent est partant rejeté.

Le demandeur soutient par ailleurs que le secret de l'instruction disciplinaire aurait été violé.

Force est de constater que le demandeur se limite à invoquer une violation du secret de l'instruction disciplinaire sans autrement étayer son moyen.

Or, un moyen seulement suggéré non autrement étayé est à rejeter pour libellé obscur. Le tribunal n'est en effet pas en mesure de répondre à des moyens simplement suggérés, sans être soutenus effectivement. Il ne suffit pas d'affirmer qu'une disposition légale ou un principe général du droit seraient violés, mais il appartient au demandeur de préciser concrètement les raisons pour lesquelles il estime que tel serait le cas, en l'occurrence de préciser en quoi une violation du secret de l'instruction serait vérifiée en l'espèce et dans quelle mesure elle serait susceptible d'avoir une influence sur la décision faisant l'objet du recours. Il convient encore d'ajouter qu'il n'appartient pas au tribunal de suppléer à la carence du demandeur et de supposer le sens qu'un plaideur a entendu donner à ses déclarations au risque non seulement de dénaturer le moyen que le demandeur a entendu soulever, mais encore au risque d'une violation des droits de la défense. Le moyen afférent est partant à rejeter.

Enfin, suivant le dispositif de la requête introductive d'instance, le demandeur demande encore au tribunal de dire que les enquêtes de sécurité des services de l'ANS sont nulles, tout comme le rapport de la Commission.

Le tribunal n'est cependant pas compétent pour prononcer la nullité de l'enquête de sécurité, respectivement du rapport de la Commission, ceux-ci ne constituant pas des décisions

administratives susceptibles d'un recours autonome, mais il peut tout au plus apprécier la régularité de ces actes préparatoires à la décision du Premier ministre qui fait l'objet du présent litige et d'en tirer les conséquences éventuelles au niveau de la légalité de cette dernière décision.

Dans la mesure où le tribunal vient cependant de rejeter les moyens soulevés par le demandeur quant à la régularité de la procédure et à défaut d'autres explications justifiant une demande de voir constater l'irrégularité de ces actes, cette demande est à rejeter, sous réserve de ce qui vient d'être retenu par rapport aux documents intitulés « *enquête de sécurité ...* » et « *...* ».

Quant au fond, le demandeur soutient que les faits lui reprochés ne constitueraient ni une violation statutaire susceptible d'une sanction disciplinaire, ni ne seraient-ils susceptibles d'une sanction pénale.

Il soulève encore la question de la proportionnalité de la décision et ajoute que la fiabilité mentionnée par le Premier ministre ne constituerait pas un critère posé par le législateur. Par ailleurs, les seuls doutes sur l'intégrité d'un fonctionnaire ne constitueraient pas non plus un critère et seraient manifestement insuffisants pour refuser une habilitation de sécurité.

La décision litigieuse ne préciserait de plus en rien dans quelle mesure les accusations portées contre lui pourraient constituer un risque pour les intérêts mentionnés à l'article 3 de la loi du 15 juin 2004.

Le demandeur ajoute qu'en réalité, le défaut d'intégrité lui reproché relèverait du fait que la relation de confiance entre la direction du SRE et lui-même aurait été ébranlée, mais que ce constat ne justifierait pas des doutes quant à son intégrité. Le fait d'être accusé d'avoir bénéficié de réductions à l'occasion d'achat de voitures personnelles ne ferait manifestement courir aucun risque pour les intérêts protégés par l'article 3 de la loi du 15 juin 2004. Il souligne encore que les faits qui se sont déroulés entre 2007 et 2010 ne l'auraient pas empêché de bénéficier d'une habilitation le 22 mars 2011 et que, par ailleurs, le directeur du HCPN aurait demandé au directeur du SRE de reconsidérer sa décision et d'émettre une habilitation de sécurité en attendant la décision définitive du conseil de discipline.

Visiblement, il serait sanctionné par son ancienne administration, ce qui aurait des conséquences sur l'exécution de ses fonctions auprès de sa nouvelle administration.

Enfin, le demandeur fait valoir que l'ancien directeur du SRE aurait été présent lors d'une réunion en 2003 avec le responsable des ventes chez BMW durant laquelle ce dernier aurait proposé des réductions pour l'achat de voitures à titre privé, de sorte que l'ancien directeur aurait été informé de la proposition.

Le délégué du gouvernement conclut au rejet de ces moyens en soutenant que le Premier ministre n'aurait commis aucune erreur manifeste d'appréciation.

Il donne à considérer que le Premier ministre aurait pris sa décision en tenant compte de toute une série d'éléments, à savoir du niveau élevé du certificat de sécurité demandé et des obligations du Luxembourg vis-à-vis de ses partenaires européens et internationaux au sujet des garanties à remplir par les personnes ayant accès à des pièces classifiées. Il aurait également tenu

compte de l'avis de la Commission. Il fait valoir que les faits ayant pu être établis au cours de l'enquête interne et de l'instruction disciplinaire expliqueraient que le demandeur ne présenterait pas les garanties nécessaires requises pour avoir accès aux documents du plus haut degré de classification. Il conteste encore que le Premier ministre ait été guidé par la considération d'un ébranlement de confiance de la direction du SRE en la personne du demandeur, mais il insiste sur la circonstance que celui-ci aurait dû évaluer si le demandeur présente, conformément aux articles 15 et 21 de la loi du 15 juin 2004, les garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité et à la lumière des critères établis également par la directive de sécurité de l'OTAN et de la décision du Conseil de l'Union européenne du 31 mars 2011.

Quant aux faits sur lesquels le Premier ministre s'est basé, le délégué du gouvernement reprend le libellé de la décision déferé du Premier ministre.

Lorsque le juge administratif est saisi d'un recours en annulation, il a le droit et l'obligation d'examiner l'existence et l'exactitude des faits matériels qui sont à la base de la décision attaquée, de vérifier si les motifs dûment établis sont de nature à motiver légalement la décision attaquée et de contrôler si cette décision n'est pas entachée de nullité pour incompétence, excès ou détournement de pouvoir, ou pour violation de la loi ou des formes destinés à protéger des intérêts privés (cf. Cour adm. 4 mars 1997, n° 9517C du rôle, Pas. adm. 2015, V° Recours en annulation, n° 28 et autres références y citées).

En revanche, dans le cadre d'un recours en annulation, le juge n'est pas, comme en matière de réformation, appelé à refaire l'acte en substituant son appréciation à celle de l'auteur de la décision administrative entreprise en ayant égard à des éléments d'opportunité autant que de légalité, son pouvoir se confinant à contrôler si, eu égard à la situation en fait et en droit ayant existé au moment où il a statué, l'auteur de la décision n'a pas commis une erreur en droit et, dans la mesure où il dispose d'un pouvoir discrétionnaire, il n'est pas sorti de sa marge d'appréciation (cf. Cour adm. 11 février 2014, n° 33597C du rôle, disponible sous www.jurad.etat.lu), étant relevé que l'erreur d'appréciation visée doit être manifeste.

La légalité de la décision faisant l'objet du présent recours doit dès lors être appréciée dans la limite des pouvoirs ainsi conférés au tribunal administratif dans le cadre du recours en annulation.

A titre liminaire, le tribunal relève, d'ailleurs de concert avec la partie étatique, que la rupture à elle seule d'une relation de confiance entre la direction du SRE et le demandeur, le cas échéant susceptible d'avoir des incidences sur le plan disciplinaire, n'est pas de nature à justifier le refus d'une habilitation de sécurité, un tel critère n'étant pas prévu par la loi.

D'autre part, tel que cela a été retenu ci-avant, c'est à tort que le demandeur soutient en substance qu'une condamnation pénale respectivement disciplinaire serait un préalable nécessaire à un refus d'une habilitation de sécurité, la circonstance que le demandeur, à ce stade de la procédure, n'a pas fait l'objet d'une sanction disciplinaire définitive, ni d'une condamnation pénale définitive, n'impliquant en effet pas *ipso facto* l'irrégularité du refus d'octroi d'une habilitation de sécurité. Il suffit en effet que des circonstances se soient révélées de nature à mettre en doute que l'intéressé présente les garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité.

En effet, aux termes des articles 15 et 21 de la loi du 15 juin 2014, l'octroi de l'habilitation de sécurité est conditionné par le constat positif que l'intéressé présente les garanties suffisantes y requises, cette question étant plus particulièrement à apprécier en fonction du degré de sécurité des documents à l'accès desquels une habilitation de sécurité est demandée, étant relevé qu'en l'espèce, le plus haut niveau de sécurité est visé, de sorte que la question des garanties suffisantes est en l'espèce à apprécier avant autant de sévérité.

Si le demandeur argumente à bon droit que le refus d'une habilitation de sécurité sur base de seuls doutes, sans autres éléments, pourrait, le cas échéant, conduire à la conclusion que ce refus relève d'une erreur manifeste d'appréciation, le tribunal constate qu'en l'espèce, la décision du Premier ministre ne se fonde pas, contrairement à ce qui est soutenu par le demandeur, sur de seuls doutes non étayés par des éléments concrets du dossier, mais elle repose sur un certain nombre de documents figurant au dossier administratif et qui sont le résultat à la fois d'une enquête de sécurité et de l'instruction disciplinaire.

Le tribunal relève encore que pour l'appréciation du bien-fondé du présent recours, il n'a pas à se prononcer en définitive sur les contestations ponctuelles du demandeur sur la matérialité de certains faits et sur leur qualification pénale ou disciplinaire éventuelle, mais il suffit de vérifier si le Premier ministre avait à sa disposition suffisamment d'éléments objectifs permettant de retenir que les conditions posées par la loi du 15 juin 2004 en vue de l'octroi d'une habilitation de sécurité ne sont pas respectées.

Si, tel que cela a été retenu ci-avant, les documents figurant comme annexes 4 et 5 au dossier administratif ne sont pas susceptibles d'être pris en considération, en revanche, les faits reprochés au demandeur, et qui d'après le Premier ministre mettent en cause les garanties requises par les articles 15 et 21 de la loi du 15 juin 2004, ressortent à suffisance tant du rapport de l'enquête que du rapport d'instruction du 23 juillet 2013 et du rapport d'instruction complémentaire du 30 septembre 2013 établis dans le cadre de l'affaire disciplinaire de Monsieur Force est de constater que plus particulièrement les rapports de l'instruction disciplinaire ne reposent pas sur des seules suppositions, mais sont le résultat notamment d'auditions de témoins et du demandeur, de consultation de pièces et de l'examen de rapports.

Dans ce contexte, c'est à tort que le demandeur reproche un manque d'impartialité et d'intégrité à la direction du SRE et des enquêteurs de l'ANS, un tel reproche ne se dégageant pas des éléments du dossier.

Le tribunal est amené à retenir que la lecture des deux rapports de l'instruction disciplinaire, ensemble le rapport de l'enquête de sécurité, mène au constat que le Premier ministre n'a pas commis une erreur manifeste d'appréciation ou un excès de pouvoir en retenant que le comportement du demandeur par rapport aux points lui reprochés, indépendamment de la question de la qualification de ce comportement au niveau pénal ou disciplinaire, est de nature à mettre en cause les garanties suffisantes, quant à la discrétion, la loyauté et l'intégrité dans son chef, compte tenu du degré de confidentialité des documents à l'accès desquels l'habilitation de sécurité est demandée.

A cet égard, les contestations soulevées par le demandeur quant à la pertinence du critère de la fiabilité retenu par le Premier ministre, au regard de ce qui a été retenu ci-avant, ne sont pas de nature à mettre en cause la légalité de l'appréciation faite par le Premier ministre.

Il est certes vrai que ce comportement, qui est en relation avec l'achat de voitures auprès d'un fournisseur du SRE et du comportement affiché à l'égard des représentants de celui-ci, ne touche pas à la sécurité du Grand-Duché de Luxembourg, aux relations internationales du Luxembourg ou encore au potentiel scientifique ou économique du pays, partant aux motifs énumérés à l'article 3 de la loi du 15 juin 2004 justifiant une classification de pièces. Néanmoins ce constat n'implique pas que le refus de l'habilitation de sécurité résulte d'une erreur manifeste d'appréciation ou soit disproportionnée. En effet, afin d'apprécier si l'intéressé présente les garanties suffisantes quant à la discrétion, la loyauté et l'intégralité, il ne convient pas de limiter l'appréciation à des faits qui sont concrètement susceptibles d'avoir des influences sur les intérêts visés à l'article 3 précité, mais il convient d'apprécier ces critères de manière générale afin de déterminer si l'attitude ou la situation du demandeur, pouvant relever, conformément au dernier alinéa de l'article 21 de la loi du 15 juin 2004, plus particulièrement de sa situation de solvabilité, de sa situation sociale ou professionnelle, de sa fiabilité ou de sa réputation ou encore de sa vulnérabilité à l'égard de pressions, sont compatibles avec la délivrance d'une habilitation de sécurité. Ainsi, la circonstance que le demandeur se trouve confronté aux faits, tels qu'ils résultent du rapport de l'instruction disciplinaire, met celui-ci plus particulièrement dans un état de vulnérabilité au regard de pressions, vu également le contexte général dans lequel cette affaire s'inscrit, de manière que le tribunal est amené à retenir que la décision du Premier ministre ne relève pas d'une erreur manifeste d'appréciation ni n'est-elle disproportionnée.

S'il est encore vrai que le demandeur a reçu une habilitation provisoire en 2011, cette circonstance n'empêche pas le Premier ministre de refuser une telle habilitation par après, étant donné que si les faits en tant que tels étaient connus, les soupçons se sont confortés par les éléments découverts par l'instruction disciplinaire.

Enfin, la circonstance que le directeur du HCPN a demandé au directeur du SRE de reconsidérer sa décision n'est pas de nature à énerver cette conclusion, l'appréciation des conditions requises pour l'octroi d'une habilitation de sécurité relevant de la seule compétence du Premier ministre.

Il suit de l'ensemble des considérations qui précèdent que le recours n'est fondé en aucun de ses moyens.

Eu égard à l'issue du litige, la demande en paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 1.000 euros formulée par le demandeur est rejetée.

Par ces motifs,

le tribunal administratif, troisième chambre, statuant à l'égard de toutes les parties ;

vidant le jugement du 3 juin 2015 ;

déclare non justifié le recours subsidiaire en annulation dirigé contre la décision du Premier ministre du 13 novembre 2013 ayant refusé à Monsieur ... l'habilitation de sécurité au niveau « *cosmic très secret* », « *très secret UE* », et « *très secret LUX* », partant en débouté ;

dit non fondée la demande en paiement d'une indemnité de procédure d'un montant de 1.000 euros formulée par le demandeur ;

condamne le demandeur aux frais ;

Ainsi jugé par :

Annick Braun, premier juge,
Daniel Weber, juge,
Hélène Steichen, juge,

et lu à l'audience publique de vacation du 22 juillet 2015 par le premier juge, en présence du greffier Judith Tagliaferri.

s. Judith Tagliaferri

s. Annick Braun

Reproduction certifiée conforme à l'original

Luxembourg, le 22 juillet 2015

Le greffier du tribunal administratif